



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.33.2018.MN

**Rada Gminy
Błędów
ul. Sadurkowska 13
05-620 Błędów**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność:

uchwały Rady Gminy Błędów z dnia 17 października 2018 r. Nr XLVII.225.2018 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Błędów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Błędów w dniu 17 października 2018 roku podjęła uchwałę Nr XLVII.225.2018 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Błędów.

W § 1 uchwały zapisano, iż uchwała się Statut Gminy Błędów w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały. O innych załącznikach uchwała nie stanowi. Jednocześnie jednak wraz z uchwałą i załącznikiem stanowiącym Statut, organowi nadzoru doręczono nie wymienione w uchwale, następujące dokumenty:

- mapę Gminy, opisaną jako „Załącznik Nr 1 do uchwały”,
- wykaz sołectw Gminy Błędów, opisany jako „Załącznik Nr 2”, bez żadnego wskazania,
- wykaz gminnych jednostek organizacyjnych, opisany jako „Załącznik Nr 3 do Statutu”,
- Regulamin Rady Gminy Błędów, opisany jako „Załącznik Nr 4 do uchwały”.

Dodatkowo, wskazane wyżej dokumenty wspomniane są w załączniku do uchwały, stanowiącym Statut, odpowiednio w §§ 4 ust. 2, 9 ust. 2, 13 ust. 4 i 17 ust. 3, jednakże tam zostały opisane jednakowo jako załączniki do Statutu, co, jak opisano wyżej, nie ma (poza jednym przypadkiem) odniesienia w treści samych dokumentów, nazywanych załącznikami.

Jak wskazano, załączniki te nie zostały jednak wymienione w samej uchwale. Ponadto, jak szczegółowo zostało to opisane, oznaczenia załączników i ich numeracja są całkowicie nieprawidłowe.

Tymczasem, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, Statut Gminy stanowi prawo miejscowe. W myśl zaś art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Tym samym należy uznać, że Statut Gminy Błędów stanowi źródło prawa miejscowego na terenie tej Gminy.

W świetle art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także organu jednostki samorządu terytorialnego, musi mieć swoją podstawę w obowiązujących przepisach, w tym przepisach prawa miejscowego, stanowiącego zgodnie z zapisami art. 94 i 87 Konstytucji RP. Tak więc akty prawa miejscowego powinny być sformułowane w sposób jasny, nie budzący wątpliwości co do zakresu ich obowiązywania.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 września 2007 r., w sprawie II SA/Op 350/07:

„Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do odczytania stanowi istotne naruszenie prawa, co musi skutkować nieważnością tak zredagowanych przepisów uchwały.”

Podobnie stwierdził WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 stycznia 2012 r. w sprawie SA/Wr 786/11:

„Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.”

Należy też przytoczyć stanowisko WSA w Gliwicach wyrażone w wyroku z dnia 13 kwietnia 2017 r., w sprawie II SA/Gl 124/17:

„1. Przy interpretacji art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zakaz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Wystąpienie jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia określonej kompetencji powinno być równoznaczne ze stwierdzeniem braku tej kompetencji

2. W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się zasady, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie: dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną (art. 7 Konstytucji RP).”

Zgodnie z § 29 ust. 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej (Dz. U z 2016 r. poz. 283), ustawa może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy.

Podjęcie uchwały z załącznikami nie wskazanymi w jej treści, a przy tym błędnie opisanymi, budzi niepewność co do zakresu objętego regulacją uchwały. Ponadto, w związku z tym, że uchwała stanowi źródło prawa jako akt prawa miejscowego, takie jej zredagowanie, jak opisane na wstępie, stanowi rażące naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto szereg zapisów załącznika do uchwały, stanowiącego Statut, jest sprzeczna z obowiązującym prawem.

W § 26 zapisano, iż Komisja skarg, wniosków i petycji rozpatruje petycje składane przez obywateli – jest to niezgodne z ustawą o petycjach, zgodnie z którą petycje składać mogą inne osoby i podmioty.

W § 45 regulującym zasady pracy komisji rewizyjnej w ust. 4 wprowadzono bez podstawy prawnej obowiązek zachowania tajności do czasu podpisania protokołu pokontrolnego dla osób biorących udział w kontroli. Żaden z przepisów ustawowych nie upoważnia Rady do podjęcia takiej regulacji.

Z kolei w tymże § 45 ust. 7 stwierdzono, że komisja rewizyjna rozpatruje zastrzeżenia wnoszone do protokołu kontroli i podjętym stanowisku zawiadamia radę i wójta w terminie 14 dni. Dalej jak wynika z § 45 ust. 8 i 9 wójt rozpatruje materiały z kontroli i w ciągu 14 dni zawiadamia komisję o swoim stanowisku. Ponadto wójt i kierownik kontrolowanej jednostki są zobowiązani w wyznaczonym terminie zawiadomić radę o sposobie wykonania zaleceń. Redakcja powyższych zapisów nie jest jednoznaczna. Może ona bowiem sugerować, że komisja rewizyjna kieruje bezpośrednio wnioski z kontroli do wykonania przez kontrolowane jednostki, które z kolei informują komisję rewizyjną o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych. Tymczasem komisja rewizyjna, zgodnie z przepisami ustawy, nie działa samodzielnie, może bowiem wykonywać wszelkie czynności wyłącznie w zakresie i trybie ustalonym przez radę i przedstawia radzie wyniki swojej pracy wraz ze stosownymi wnioskami. Powyższe wynika z art. 18a i art. 21 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do zapisu art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organem kontrolnym w gminie jest rada gminy. W celu wykonywania swoich kompetencji kontrolnych, rada gminy powołuje komisję rewizyjną. Zgodnie z zapisem art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Komisja rewizyjna zatem nie jest organem kontrolnym gminy, a jedynie aparatem pomocniczym rady, za którego pomocą rada gminy wykonuje swoją funkcję kontrolną. Oznacza to, że komisja rewizyjna, dokonując czynności kontrolnych, nie działa samodzielnie, może bowiem wykonywać te czynności wyłącznie w zakresie i trybie ustalonym przez radę i przedstawia radzie wyniki kontroli wraz ze stosownymi wnioskami. Dlatego też po przeprowadzonej kontroli w jednostkach podległych gminie, komisja rewizyjna powinna zgłosić swoje wnioski i zastrzeżenia radzie gminy. Ta z kolei składa odpowiednie wnioski wójtowi. Wójt jest bowiem organem, który stosownie do zapisu art. 31 ustawy o samorządzie gminnym kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Tak więc przytoczone powyżej zapisy Statutu Gminy Będów regulujące sposób działania Komisji Rewizyjnej w sposób odmienny aniżeli wynikający z art. 15 i 18a ustawy o samorządzie gminnym nie mogą zostać uznane za zgodne z prawem. Ponadto należy wskazać, że jak wskazał to Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 9 marca 2011 roku, numer NP/II/0911/110/11:

„Nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych do odpowiadania na wystąpienia pokontrolne komisji rewizyjnej, a także dostosowywanie się do jej wniosków i zaleceń. Zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, którzy odpowiadają z kolei za całokształt działania jednostki, jest burmistrz i to właśnie on jest podmiotem uprawnionym do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych.”

Zastrzeżenia budzą także zapisy doręczonego organowi nadzoru Regulaminu Rady, o którym wspomniano na początku. I tak, § 14 modyfikuje zapis ustawy o samorządzie gminnym, § 15 ust. 4 i 5 podjęty jest bez podstawy prawnej, § 22 rażąco narusza ustawę poprzez modyfikację art. 14 tejże, § 28 zawiera regulację pozbawioną podstawy prawnej. Jednakże wskazany Regulamin nie poddaje się ocenie, gdyż, jak wskazano, nie jest załącznikiem do uchwały.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Rady Gminy Błędów jest sprzeczna z obowiązującym prawem, co czyni rozstrzygnięcie koniecznym i uzasadnionym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera